



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

SANDRO FERREIRA BARBOSA

**SOCIEDADE CIVIL E PROCESSO LEGISLATIVO: A EXPERIÊNCIA DA COMISSÃO DE
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DE 2001 A 2012**

Brasília - DF
2013

SANDRO FERREIRA BARBOSA

**SOCIEDADE CIVIL E PROCESSO LEGISLATIVO: A EXPERIÊNCIA DA COMISSÃO DE
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DE 2001 A 2012**

Orientadora: Profa.dra. Marilde Loiola

SANDRO FERREIRA BARBOSA

**SOCIEDADE CIVIL E PROCESSO LEGISLATIVO: A EXPERIÊNCIA DA COMISSÃO DE
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DE 2001 A 2012**

Brasília, 06 de dezembro de 2013

Banca Examinadora

Profa.dra. Marilde Loiola

Instituição: Depto de Ciência Política/Universidade de Brasília - UnB

Prof.dr. Paulo César Nascimento

Instituição: Depto de Ciência Política/Universidade de Brasília - UnB

Dedico à minha família,
pelo amor e confiança em mim depositados

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família por todas as oportunidades que me foram dadas para que pudesse sempre me desenvolver, pessoal e profissionalmente.

À Universidade de Brasília por possibilitar o aprendizado, mesmo com as dificuldades próprias de nosso país.

Aos amigos da graduação que tornaram o ambiente universitário muito mais agradável: Vinicius Januzzi, Caio Mattos, Daniel Pina, Leandro Lobo, Sérgio Henrique, Antônio Manoel, Victor, Wilson e Felipe Alcântara.

Aos professores do IPOL cuja dedicação há cada aula ministrada não pode ser medido em palavras. Agradeço especialmente os professores Paulo Nascimento, Paola Novaes, Paulo Calmon, Lucio Rennó e Daniella Rocha pela constante inspiração intelectual.

Aos amigos de Departamento Fábio, Daniel, Sara e Samuel. A atenção, compromisso e paciência dessas pessoas contribuem para promoção do conhecimento.

Por último, mas com grande admiração e carinho, quero agradecer minha professora orientadora Marilde Loiola. Agradeço por me oferecer tantas informações importantes, livros, exemplos e sugestões. Não só isso, agradeço sua atenção constante e pelas palavras de conforto em momentos de dificuldade na elaboração deste trabalho. Sinto-me muito honrado por ter sido seu aluno. Muito obrigado!

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Sugestões legislativas encaminhadas entre 2001 e 2012

Tabela 2. Sugestões da Comissão de Legislação Participativa entre 2001 a 2012

Tabela 3. Sugestões apresentadas a CLP por assunto entre 2001 a 2012.

Tabela 4. Propostas de lei remetidas a CLP por assunto entre 2001 a 2012.

Tabela 5. Sugestões aprovadas na Comissão de Legislação Participativa entre 2001 a 2012.

Siglas e Abreviações

Siglas e Abreviações	Significado
Art.	Artigo
CLP	Comissão de Legislação Participativa
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
PL	Projeto de Lei
CCJC	Comissão de Constituição Justiça e Cidadania
CFT	Comissão de finança e tributação
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PR	Partido da República
ONG	Organização não governamental
CF	Constituição Federal
AJUFE	Associação dos Juizes Federais do Brasil
MP	Medida provisória

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o processo de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, mas especificamente a experiência proporcionada pela Comissão de Legislação Participativa (CLP) da câmara dos deputados entre os anos de 2001 a 2012. De forma a auxiliar a pesquisa, foi utilizado um referencial teórico sobre Democracia Participativa, participação política e Sociedade Civil. A partir de uma análise de conteúdo, acompanhou-se todas sugestões legislativas encaminhadas a CLP afim de verificar quais se tornaram leis propriamente ditas. Entre as principais conclusões, verificou-se que as propostas de lei submetidas à comissão quando não são rejeitadas no início da tramitação pela CLP, ficam vários anos esperando alguma deliberação da Câmara Federal. De todas as propostas de lei encaminhadas, apenas duas, que foram apresentadas pela Associação de Juízes Federais, se tornaram leis. Apesar desse número baixo de sugestões legislativas convertidas em lei em doze anos, entende-se que a CLP é um espaço importante para democracia pois fortalece a representação política formal e a cidadania.

Palavras chaves: Participação Política, Sociedade Civil, Comissão de legislação participativa, Democracia.

ABSTRACT

This article work aims to analyze the process of civil society participation in public policy development , more specifically the experience set forth by the Participative Legislative Committee (PLC) in the Deputies Chamber of the BrazilianNational Congress between the years 2001 and 2012. In order to assist research, a theoretical Participatory Democracy , Political Participation and Civil Society was used. From a content analysis, all legislative suggestions sent to PLC were followed up in order to verify which became laws themselves . Among the main conclusions, it was found that the proposed laws submitted to the committee, when they are not rejected at the beginning of thePLC procedure, they take several years to reach some resolution of the Congress. From all the proposed laws that were submitted, only two, which were presented by the Federal Judges \$Association , became laws . Despite this low number of legislative suggestions converted in law in twelve years , PLC is an important space for democracy because it strengthens the formal political representation and citizenship .

Key words: Political participation, Civil Society, Democracy, Participative Legislative Committee, Democracy

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS

SIGLAS E ABREVIACÕES

INTRODUÇÃO 1

NOTAS METODOLÓGICAS 4

REFERENCIAL TEÓRICO 8

- Democracia Participativa 8

- O que é participação política? 10

- Sociedade Civil 11

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA 14

- O que acontece depois que a Sugestão Legislativa é apresentada?

RESULTADOS DA PESQUISA 18

CONCLUSÃO 26

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 28

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade na formulação de políticas públicas constitui elemento essencial para a Democracia. A partir da Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã¹, verifica-se a criação progressiva de modelos participativos que possibilitam ao cidadão exercer maior protagonismo na esfera pública. Trata-se de formas que, sem desconsiderar a representação política formal, buscam tornar a democracia mais justa e transparente.

A Constituição Cidadã diz no primeiro artigo, parágrafo único, que "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"². Essa passagem mostra o valor atribuído ao povo, definido como todos os cidadãos do Estado, ao possibilitar a realização da cidadania não só periodicamente para o sufrágio por determinação da justiça eleitoral, mas também de forma direta mediante plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular.

Apesar desse espaço legal, verifica-se na história pós-democratização que a sociedade brasileira tem se envolvido, nesta perspectiva, mais propriamente com as eleições. Nesse período, tivemos em 1992 um plebiscito sobre o sistema político a ser adotado pela nação e um referendo em 2005 referente à proibição da venda de armamentos e munições no território nacional. Em relação a projetos de iniciativa popular apenas quatro foram aprovados até hoje: Lei nº 8.930/94, dos Crimes Hediondos; LC nº 135/10, da Ficha Limpa; Lei nº 9.840/99, Contra a Corrupção Eleitoral e a LC nº 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Dado os custos das formas tradicionais de participação³, a sociedade civil tem demandado a ampliação dos mecanismos participativos de maneira a aproximar-se mais do Estado. O Governo tem institucionalizado espaços participativos nas várias esferas da administração pública. Por exemplo, os conselhos paritários, como os conselhos tutelares, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Educação, as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, bem como as ouvidorias e as mesas de negociação e diálogo, entre outros.

¹ O Deputado Federal e Presidente da Assembléia Nacional Constituinte Ulisses Guimarães chamou à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 de Constituição Cidadã, devido ao seu caráter mais popular e por conta da própria redemocratização do país.

² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

³ Nos projetos de iniciativa popular a Constituição Federal exige como procedimento a adesão mínima de 1% da população eleitoral nacional, mediante assinaturas, distribuídos por pelo menos 5 unidades federativas e no mínimo 0,3% dos eleitores em cada uma dessas unidades.

Diante da perspectiva de ampliar a participação da sociedade na esfera pública, a Câmara Federal criou a Comissão de Legislação Participativa (CLP), regulamentando previsão constitucional prevista no artigo 61⁴. A CLP iniciou suas atividades em 2001 com o principal objetivo de facilitar a participação de associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil no processo de elaboração legislativa. Ela recebe sugestões sobre legislação ordinária e complementar, emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pedido de realização de audiência pública.

A proposta de criação da CLP foi aprovada com o apoio de todos os partidos políticos representados na Câmara Federal à época. As palavras do então presidente da Câmara Federal Aécio Neves revelam a importância da CLP para a sociedade brasileira: “instrumento inovador com que a engenharia parlamentar busca responder a um dos mais preocupantes desafios da democracia contemporânea: como superar o perigoso abismo que vem sendo criado, nas sociedades de massa, entre os representantes e os representados” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 7).

Essa nova prática democrática, propõe, então, um relacionamento intraparlamentar entre as organizações da sociedade civil e os congressistas, podendo fortalecer a representação política formal, porque multiplica os canais de vocalização de interesses presentes na sociedade. Trata-se de uma forma de aproximar eleitores e representantes sem colocar em lados opostos participação e representação. Portanto, a democracia representativa ganha mais conteúdo na medida em que a sociedade civil participa das decisões públicas.

Além disso, a CLP confere aos cidadãos três funções que estão interligadas. Primeiro, constante aprendizado acerca da relação entre interesse público e privado, e mesmo o processo legislativo. Segundo, a sociedade civil na medida em que participa da CLP torna-se mais integrada às definições que afetam suas vidas. Terceiro, as sugestões aprovadas são mais facilmente aceitas porque estão assentadas na participação do cidadão mediante as várias organizações da sociedade civil.

Neste trabalho se pesquisará as atividades da CLP durante o período de 2001 a 2012. Realizou-se uma pesquisa exploratória com levantamento qualitativo de 630 sugestões oferecidas pela sociedade civil organizada à CLP durante o período mencionado acima. Deixou-se de fora apenas o ano de 2013 porque nem todas as sugestões legislativas estão acessíveis na página de acompanhamento da Câmara.

⁴ O artigo 61 da Constituição Federal diz que "a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nessa Constituição.

O objetivo da pesquisa é analisar as sugestões propostas pelas entidades organizadas da sociedade civil que se tornaram lei. Quais as formas de sugestão foram mais demandadas pela sociedade civil. Sobre quais temas existe maior participação? Para conseguir essas respostas acompanhou-se todas as 647 sugestões até seu atual estágio no processo legislativo.

O presente trabalho está dividido em três partes. Na primeira, as notas metodológicas, descreve-se passo a passo como a pesquisa foi realizada. Na segunda, buscou-se apresentar, a partir de um referencial teórico, em que se discutiu a participação política e o conceito de sociedade civil. Na terceira parte, apresenta-se a CLP, objeto da avaliação, e os resultados da pesquisa.

NOTAS METODOLÓGICAS

A proposta desta trabalho é estudar as atividades da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Realizou-se uma pesquisa exploratória⁵ sobre as sugestões propostas pela sociedade civil à CLP durante o período de 2001 a 2012, optando metodologicamente pela leitura e análise de cada uma delas para ter maior confiabilidade sobre os resultados. Desta forma, pode-se afirmar que não houve trabalho com amostra, pois o universo da pesquisa são as próprias sugestões apresentadas no período mencionado acima.

O banco de dados da pesquisa foi desenvolvido mediante a leitura das Sugestões, Parecer do relator e, especialmente, dos relatórios de atividades da CLP⁶. Pôde-se entender em qual categoria se localiza determinada sugestão porque nos pareceres do relator se destaca explicitamente seu tipo. Portanto, a leitura do parecer não só evidencia o conteúdo da sugestão, quais as modificações são demandadas pela sociedade civil, para eventualmente sistematização por assunto, mas também, do ponto de vista regimental, o tipo de sugestão e a conclusão do relator.

Antes de tudo, resolveu-se reunir em uma única categoria, chamada de **propostas de lei**, as sugestões de projeto de lei complementar e ordinária. Da mesma forma, os vários tipos de requerimento (requerimento, convocação e criação de Comissão Parlamentar de Inquérito- CPI) sintetizam uma categoria que foi denominada **Requerimento**. Embora encontremos sugestões do tipo decreto legislativo e resolução da Câmara dos Deputados, na avaliação dos resultados são desconsiderados porque, como será mostrado adiante, praticamente todas as sugestões se concentram nas duas primeiras categorias, propostas de lei e requerimento. Por conseguinte, na avaliação dos resultados será considerados as propostas de lei e requerimento.

Ademais, não se hierarquizou as duas iniciativas, porque elas representam manifestações legítimas da sociedade civil com a finalidade de influenciar de alguma maneira a agenda legislativa. Quando a CLP foi criada esperava-se principalmente a participação da sociedade civil na apresentação de sugestões que tratassem de competências de lei complementar e ordinária. No entanto, tais iniciativas não devem se sobrepor ou ser consideradas mais importantes do que as

⁵ Segundo Vergara (2000), tal tipo de pesquisa é realizada em áreas onde há pouca sistematização de conhecimento acumulada.

⁶ Em todos os anos são publicados os relatórios de atividades da CLP. Observar-se nele não só a ementa das sugestões, como também os autores, o relator responsável pelo parecer, resultado da votação na CLP etc. Eles podem ser encontrados na seguinte página: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/relatorio-anual-de-atividades-da-clp>

outras formas de sugestão. Todas representam interesses e estratégias que a sociedade civil se vale para conseguir seus objetivos.

Dentro das pretensões desse trabalho foram excluídos as propostas de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Essas atividades da CLP são importantes para o cidadão, porque oferece a possibilidade de executar os recursos públicos de forma mais condizente aos interesses daqueles mais afetados. Entretanto, dado o tempo de trabalho e os recursos disponíveis, privilegiou-se a pesquisa das áreas mais demandadas pela sociedade civil, as propostas de lei e os Requerimentos.

O ano de 2013 não pôde ser pesquisado porque poucas sugestões estão acessíveis. Em geral, ao final do ano, a CLP pública o relatório de atividades contendo as informações sobre a situação das sugestões. Ainda não foi publicado durante a realização da pesquisa o relatório referente ao ano de 2013. Mesmo as poucas sugestões que podem ser encontradas no portal da Câmara dos Deputados, muitas vezes, ainda tramitam na CLP, esperando alguma decisão. Desta forma, optou-se por excluir o ano de 2013 da pesquisa.

É importante também lembrar que, para evitar dupla contagem, foram desconsideradas sugestões cuja matéria seja análoga ou conexa à de outra sugestão já em trâmite em qualquer ano compreendido pela pesquisa. Quando alguma organização social propõe sugestões iguais, mesmo que seja em diferentes anos, a CLP apensa as respectivas sugestões, submetendo-as ao mesmo relator. Ademais, destaca-se no seus relatórios que ambas tramitarão sob o mesmo projeto de lei, caso tenham sido aprovadas na Comissão.

Após essa divisão dentro dos tipos de sugestões da sociedade civil, houve também a necessidade de definir uma metodologia de classificação de cada sugestão oferecida à CLP. Desta forma, foram agrupadas em onze categorias específicas baseadas nas orientações da base de dados do ISEGORIA, referência de informações sobre participação social e produção legislativa, que pode ser encontrado nesta página: www.mj.gov.br/isegoria. São as seguintes categorias apresentadas nesse trabalho: administração e acesso a Justiça, mobilidade urbana, cidade e inclusão social, saúde, minorias e direitos humanos, meio ambiente, educação e cultura, segurança pública, assistência social, reforma política, mecanismos financeiros e econômicos e outros⁷.

Para a organização do banco de dados primeiro foram enumeradas cada sugestão por ano. Em seguida, destacou-se, a partir dos relatórios de atividades da CLP, o tipo de sugestão; a origem, ou seja, a organização social autora da sugestão; a atual situação, onde se encontra no processo

⁷ Essa última categoria que foi chamada Outros corresponde a sugestões sobre homenagens e direito civil.

legislativo ou, se sancionada, o número da lei; a categoria delimitada segundo a correspondência com seu conteúdo. Quando foi possível, sistematizou-se a ementa, o relator, o resultado da votação na CLP. Se a sugestão foi aprovada pela CLP, então também foi posto em evidência o número do projeto de lei.

Sobre a autoria da sugestão se considerou separá-las em diferentes categorias para descobrir semelhanças e diferenças entre as organizações participativas, especialmente, quais as áreas de competência de cada uma. No entanto, tornou-se inviável esse estudo, porque as organizações da sociedade civil revelam diversos interesses nas suas sugestões, muitas vezes, para além da defesa imediata dos seus membros. Como identificar a principal área de trabalho de alguma organização da sociedade civil? Para citar um exemplo, não é possível dizer qual o principal interesse da ONG Chonin de Cima porque ela propõe sugestões que tratam tanto de saúde quanto de mobilidade urbana, entre outros temas. Então, embora se destaque a organização participativa, não se desenvolveu estudos sobre suas características.

A associação da sugestão com a categoria temática necessitou da leitura e análise dos relatórios de atividades da CLP e, quando faltava alguma informação, do banco de dados da Câmara Federal, onde se lê as sugestões e pareceres dos relatores, que pode ser consultado na página <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>. A leitura das sugestões permitiu identificar sobre qual conteúdo se tratava, agrupando, por sua vez, se semelhante, a categoria delimitada. Por exemplo, a Associação Comunitária do Chonin de Cima no dia 24 de abril de 2003 encaminhou à CLP a seguinte sugestão: "Dispõe sobre a extinção do cargo de Suplente de Senador da República e dá outras providências". Trata-se de uma proposta de lei que se relaciona com o Tema Reforma Política, então assim foi classificada.

Nesta pesquisa acompanhou-se as 647 sugestões, 530 propostas de lei e 81 requerimentos de audiência pública até seu atual estágio no Parlamento. No interior da CLP as sugestões podem ser aprovadas, rejeitadas ou estão ainda tramitando (por exemplo, esperando designação de relator). Se forem rejeitadas, encerra na CLP. Mas se aprovadas, em geral, deverá ser encaminhada para alguma Comissão específica cujo tema do PL guarde alguma conexão, se necessário podem ainda passar pela Comissão de Constituição e justiça (CCJC) e a Comissão de finanças e tributação (CFT). Ainda nessa dimensão, dividiu-se os projetos de lei (PL) em aprovados, arquivados e em tramitação. Então, em resumo, tem-se duas etapas. Primeiro, na CLP existe três possibilidades: rejeição, aprovação e tramitação. Uma vez aprovada na CLP, pode, mais uma vez, ser dividida em três categorias: rejeição, aprovação e tramitação.

Toda essa construção metodológica buscou analisar as sugestões da sociedade civil que se tornam leis. É possível afirmar que a participação da sociedade civil na elaboração de projetos de lei a partir da CLP se materializa em política pública? Sobre quais temas existe maior participação? Na página oficial da Câmara, especificamente nos relatórios das atividades, afirma-se que a CLP é o menor caminho entre os interesses da população e o Poder Legislativo, mas como esses interesses são tratados pela Casa?

Como essa pesquisa trata de uma avaliação qualitativa sobre as atividades da CLP, não se estabelecerá hipóteses. Apesar disso, a CLP foi criada para dar maior protagonismo a sociedade civil no processo legislativo, ao possibilitar a propositura de projetos de lei. Espera-se, com isso, que suas sugestões representem mais do que apenas informação.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Teoria Democrática Participativa

A Teoria da Democracia Participativa consiste uma visão contra-hegemônica que pretende oferecer formas de ampliar a participação do cidadão nos espaços públicos. Para os teóricos da participação, a complexidade da sociedade moderna, caracterizada pela grande densidade populacional, não justifica a restrição da participação ao sufrágio em períodos recorrentes. A participação da sociedade civil é fundamental para a tomada de decisão e, especialmente, o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo. A seguir se mostrará do ponto de vista histórico as contribuições de alguns autores para o debate sobre participação política.

Rousseau na obra “Contrato Social” elabora um sistema político no qual se verifica elementos fundamentais para a teoria da democracia participativa. Segundo o autor, se certas condições econômicas fossem atendidas, os cidadãos iguais e independentes poderiam estabelecer uma relação de inter-dependência em que nenhuma decisão política poderia se realizar sem cooperação mútua da maioria⁸. Assim, esse sistema político fomentaria o surgimento de leis justas porque governaria a todos igualmente. (ROUSSEAU, 1965)

No processo participativo ideal de Rousseau se rejeita a presença de grupos organizados capazes de fazer prevalecer suas "vontades particulares" em detrimento da comunidade. Apesar disso, caso fosse impossível evitar o surgimento das "associações tácitas", elas deveriam ser numerosas e com poder tão igual quanto possível para reduzir a possibilidade de favorecimento particular. Essa observação de Rousseau permite que seu modelo de participação política se aplique não só aos cidadãos, mas também a grupos organizados e associações da sociedade civil. (ROUSSEAU, 1965)

Outro aspecto fundamental da teoria política de Rousseau e, particularmente, para teoria da Democracia, consiste nas funções da participação na comunidade. O autor genebrino destaca três funções fundamentais que estão intrinsecamente relacionadas: pedagógica, integração e legitimidade. A primeira, se refere ao constante aprendizado que a participação confere aos cidadãos, especialmente o entendimento de que existe uma ligação estreita entre o interesse público e privado. Na segunda, a participação fornece aos indivíduos a sensação de pertencimento a comunidade, quando cada um pode influenciar em conjunto o curso da sua vida e da Polis.

⁸ Para Rousseau todo cidadão deve possuir ao menos uma propriedade que lhe garanta independência econômica e política.

A terceira, trata da legitimidade ao permitir que as decisões tomadas de forma participativa tenha maior ressonância na comunidade e, por sua vez, sejam mais facilmente aceitas. Uma vez que seja desencadeado esse processo, a participação se torna auto-sustentável, porque os próprios cidadãos independentes, mas inter-relacionados, desenvolvem mais conhecimento e controle sobre assuntos públicos. Por tudo isso, Rousseau acredita que a participação se torna um modo de proteger os interesses privados e assegurar um bom governo.

Outra importante contribuição à teoria da democracia participativa encontra-se nas obras de J.S. Mill. Em seus trabalhos Mill reforça alguns argumentos de Rousseau, sobretudo, os efeitos educativos operados pela participação. Nesse sentido, destaca-se o papel que as instituições políticas exercem sobre "a mente humana". Haveria uma inter-relação entre, por um lado, as qualidades e características psicológicas dos indivíduos e por outro os tipos de instituição políticas da sociedade.(1964, p. 195)

Apesar disso, a grande contribuição de Mill foi estabelecer formas de participação numa sociedade de larga escala. Em um Estado de grandes dimensão, para que as pessoas exerçam papel chave nas decisões públicas deve haver estímulos a participação em nível local. Ele diz: "somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala"(1964, p. 186). Quando Mill fala da pequena escala também se engloba as organizações industriais, aquelas localizadas no local de trabalho.

Apesar do valor da participação, a definição de Shumpeter na obra "Capitalismo, Socialismo e Democracia" a restringe a apenas o sufrágio. No contexto de pós- 2º guerra, ele faz críticas a "teoria clássica" de democracia, que defendia a existência da vontade geral como uma expressão da manifestação do povo⁹. Antes de definir democracia, Schumpeter elabora um perfil do indivíduo na sociedade de massa: incompetente, racionalidade baixa e baixo interesse pela política. (SCHUMPETER, p. 313). Esse indivíduo, portanto, somente confundiria vontade geral com "vontade manufaturada" criada por grupos de interesse. Por tudo isso, ele defende a democracia como um método de competição entre elites pela liderança política mediante arranjo institucional (voto secreto). Desta forma, a participação do cidadão consistiria em empossar e desempossar líderes em períodos determinados. (SCHUMPETER, p. 304)

Essa visão schumpeteriana se tornou importante referencial na teoria da democracia. No entanto, a teoria da Democracia Participativa busca demonstrar que é possível ampliar a participação frente as instituições políticas sem que promova instabilidade, pois favorece a

⁹ Schumpeter não menciona os autores específicos que tratam da teoria clássica da democracia no século XVIII para os quais direciona suas críticas.

legitimidade das decisões, mas sobretudo possibilita constante aprendizado. Carole Pateman desenvolve sua teoria da democracia participativa. Para Pateman não basta existir instituições representativas a nível nacional, onde se delibera sem o envolvimento direto dos cidadãos. A Democracia necessita de espaços de socialização e treinamento em outras esferas públicas de modo que as qualidades psicológicas possam se manifestar (PATEMAN, p. 61)

Para Pateman não basta existir instituições representativas a nível nacional, onde se delibera sem o envolvimento direto dos cidadãos. A Democracia necessita de espaços de socialização e treinamento em outras esferas públicas de modo que as qualidades psicológicas possam se manifestar (Pateman, p. 61). Além disso, é um instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania.

Na construção teórica de Pateman todos os sistemas políticos devem ser democratizados. Lugares como o local de trabalho se tornam esferas de atuação política por excelência, possibilitando controle real sobre suas próprias vidas. Além disso, não pode haver distinção de classes dentro da unidade participativa, tais como a distinção entre “administradores” e “homens” no local de trabalho, porque os indivíduos necessitam de independência e segurança. Portanto, esse modelo participativo se caracteriza pela potencialidade de produzir decisões mais legítimas e também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada cidadão.

O que é participação política?

No tópico anterior, falou-se sobre a teoria participativa que enfatiza a importância da participação política para a democracia. Mas afinal de contas o que é participação política? Participação é uma palavra de origem latina que remonta o século XV. Segundo o dicionário Houaiss significa fazer saber, comunicar, informar. Do ponto de vista mais amplo e político, segundo Pizzorno participação política significa "uma ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura de um sistema dominantes". (PIZZORNO, 1966)

A Lúcia Avelar sistematiza em seu trabalho três grandes canais de participação política nas democracias contemporâneas. Primeiro, é o canal eleitoral que envolve qualquer tipo de participação eleitoral e partidária conforme a constituição do país. Segundo, os canais corporativos que são espaços onde se organizam categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito das instituições públicas. Terceiro, o canal organizacional que corresponde as formas não-institucionalizadas de organização coletiva como os movimentos sociais. (AVELAR, p. 225)

O canal eleitoral considera fundamental o ato de votar (e ser votado) e a participação nos partidos políticos. É um mecanismo que acaba por reduzir a participação do cidadão ao processo eleitoral, a votação propriamente dita, mas também a participação sobre quem será o(s) candidato(s), qual o programa do partido, formas de contribuição financeira para as campanhas etc. Tudo no interior do partido. Por essa restrição da participação, pode-se considerar esse canal como um mecanismo elitista, pois invisibiliza outras formas de organização e manifestação da sociedade.

O canal corporativo é comumente utilizado para intermediação de interesses privados diante de instituições públicas. As organizações sociais aproveitam esse canal para garantir conquistas para seus membros, sem que se mude valores fundamentais do sistema dominante. É importante destacar que quem utiliza esse meio é reconhecido pelo Estado como detentor do monopólio da representação da categoria. Para citar alguns exemplos de tais segmentos: organizações profissionais, as federações, os lobbies profissionais e empresariais, com trânsito junto à burocracia governamental, às instâncias do Judiciário, dos legislativos.

O canal organizacional compreende a participação política não institucionalizada. Se nos outros canais sempre envolviam alguma instituição se relacionando com o Estado, partidos políticos ou corporações, no canal organizacional verificamos a presença dos movimentos sociais que se mobilizam para atingir seus objetivos. Esses movimentos unem redes de relações informais com seus militantes de maneira a influenciar as definições de políticas públicas. Por isso, é fundamental no universo político assumir um ponto de vista não institucional pois traz à luz relações, práticas e concepções desses movimentos que vinculam agentes sociais com o Estado.

Sociedade civil

A CLP foi criada para facilitar a participação da sociedade civil na formulação de leis. Mas o que significa sociedade civil? Norberto Bobbio faz um estudo sobre as diferentes acepções de sociedade civil no livro “Estado, Governo e Sociedade para uma teoria geral da política”. (Bobbio, 1987). Sem discorrer para além dos propósitos desse trabalho, pretende-se aqui apresentar algumas interpretações da expressão sociedade civil, enfatizando seu uso contemporâneo.

A primeira acepção compõe a doutrina jusnaturalista. Para essa corrente, entende-se como sociedade civil a esfera das relações sociais regidas pela lei. Ou seja, a sociedade natural organizada por laços de parentesco e religião rejeitaria essa condição para viver num estado político que irá

reger a conduta dos homens sem vetar os direitos naturais. Nesse sentido, existe uma relação de igualdade entre a sociedade civil e Estado.

Na concepção marxista, não existe “homem natural” cuja essência determinaria o surgimento da sociedade civil. A relação social é construída historicamente e deve ser explicada pela história. Desta forma, sociedade civil se define como uma estrutura fundamental que ergue o Estado a partir do interesse de determinada classe social. Ou seja, o Estado como superestrutura reflete a organização da sociedade.

Para Gramsci a sociedade civil corresponde a esfera na qual "agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, por sua vez, a hegemonia". (Bobbio 1987, p. 40). É o lugar onde se produz todas as instâncias de mudanças das relações de dominação, isto é, “reabsorção da sociedade política pela sociedade civil”(1930-32a, p.662). É na sociedade civil que se forma os grupos que irão lutar pela emancipação do poder político. Então, sociedade civil são os diversos segmentos sociais capazes de pressionar o governo e mercado para vê atendidas suas demandas.

Bobbio diz que a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos e religiosos. Nesse processo as instituições públicas têm o dever de resolver ou por meio da mediação ou por meio da repressão. Esse processo tem como sujeitos as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos sociais, as associações e organizações que representam ou se declaram seus representantes, ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, associações de vários gêneros com fins sociais e indiretamente políticos, movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de liberação da mulher, movimentos jovens, etc.

Após essa descrição das diferentes acepções de sociedade civil, se segue a definição de terceiro setor, especificamente Organizações Não-Governamentais (ONGs). A partir da consolidação do capitalismo enquanto modo de acumulação e reprodução de capital, surge o terceiro setor que busca prover demandas sociais não atendidas pelo governo nem pelo mercado. Então, as OnGs se constitui como organizações privadas que persegue um fim público sem se submeter a lógica do mercado ou governo.

Segundo Quadros, as ONGs se caracterizam pela capacidade de modificar a cultura política. (QUADROS, 1998 p.1) Essas organizações não só propõe soluções como efetivamente desenvolvem ações que podem tornar a sociedade mais justa e solidária. Além disso, as ONGs ocupam o papel do Estado na prestação de serviços públicos e produção não-lucrativa de bens, estabelecendo um novo tipo de relação com o Estado e Mercado.

A pesquisa adotará as formulações de Bobbio e Gramsci sobre sociedade civil. Primeiro, a partir das teorias sistêmicas da sociedade global, Bobbio diz que a sociedade civil é compreendida como “espaço reservado à formação das demandas (input) que se dirigem ao sistema político e as quais o sistema político tem o dever de responder (output)” (BOBBIO 1987, p.36). Segundo Gramsci, essas demandas são manifestadas pelas diversas organizações sociais capazes de pressionar o governo e mercado para vê-las atendidas. Nesse sentido, uma sociedade torna-se mais ingovernável na medida em que suas demandas crescentes não são respondidas pelas instituições públicas.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) foi criada em 2001 com o objetivo principal de facilitar a participação da sociedade civil. Trata-se de uma comissão permanente que possibilita a sociedade civil organizada se aproximar do Poder Legislativo pela apresentação de sugestões legislativas com potencial para modificar ou aperfeiçoar a legislação existente.

A CLP é composta por 18 membros titulares e igual número de suplentes, sendo que sua primeira presidente foi a deputada Luiza Erundina (PSB/SP), autora do Projeto de Resolução que criou a comissão. A presidência na última legislatura sob análise no presente trabalho estava sob a responsabilidade do deputado Anthony Garotinho (PR/RJ) (CÂMARA DOS DEPUTADOS,

Na sociedade moderna a representação constitui elemento fundamental para a Democracia. No entanto, ela, por si só, não é suficiente. É necessário mecanismos institucionais capazes de incluir a participação da sociedade civil no processo de produção de novas leis. Por conseguinte, o governo representativo se torna mais democrático quando se aproxima de forma dinâmica do cidadão.

A Constituição Federal prevê mecanismos de participação direta dos cidadãos na produção de novas. No entanto, essas formas apresentam condições que, muitas vezes, inibe maior envolvimento. Nesse contexto, para facilitar a participação da sociedade civil, surge a CLP que tenta justamente aproximar o cidadão¹⁰, membro de alguma organização da SC, ao Poder Legislativo, especificamente a Câmara dos Deputados. Ela faz isso, a partir de um espaço legítimo para defesa e discussão de proposições baseadas em sugestões legislativas, que passam a tramitar como qualquer projeto de lei.

No relatório de atividades de 2001 mostra que a Câmara promoveu através de seminários e publicações em várias mídias uma ampla divulgação do papel deste Órgão Técnico junto à clientela definida pela Resolução que a criou, visando disseminar e popularizar a idéia da participação da sociedade na elaboração legislativa"¹¹.

¹⁰ O cidadão não pode propor diretamente sugestões legislativas. Ele somente o faz indiretamente por meio de alguma instituição da sociedade civil.

¹¹ A CLP promoveu o Seminário DEMOCRACIA E SOBERANIA POPULAR nos dias 5 e 6 de dezembro de 2001. As notas taquigrafias que registraram o Seminário pode ser encontradas neste endereço: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/relatorios-de-atividades/democraciaesoberania.pdf>

A CLP se caracteriza pela abrangência e inclusão. Ela se torna abrangente quando possibilita a discussão de qualquer assunto de interesse do cidadão. De fato, qualquer demanda da sociedade civil materializada na sugestão legislativa deve ser considerada pelos parlamentares, independentemente de qual tema se relacione. Espera-se, na verdade, que a sociedade civil proponha propostas de lei que abarque uma pluralidade de políticas públicas.

A CLP é inclusiva porque permite a participação de diversos grupos sociais no encaminhamento de sugestões. Pode-se verificar as seguintes instituições que podem participar: Organizações não-governamentais (ONGs); Associações e órgãos de classe; Sindicatos; Entidades da sociedade civil, exceto partidos políticos; Órgãos e entidades de administração direta e indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil. Portanto, a CLP permite uma heterogeneidade de temas e participação de diversos grupos sociais organizados.

Essa nova prática democrática, propõe, então, um relacionamento intraparlamentar entre as organizações da SC e os congressistas, podendo fortalecer a representação política formal, porque amplia os canais de vocalização de interesses presentes na sociedade. A CLP também promove a educação política, porque, como disse Pateman, na medida em que as pessoas participam, mais qualificadas se tornam a tomar decisões nos espaços decisórios.

Por tudo isso, a CLP representa um espaço de participação fundamental para a Democracia. A participação da sociedade civil na CLP abrangente, inclusiva, deliberativa e normativa confere maior integração entre eleitores e representantes. Portanto, o encurtamento da distância e a diminuição da dificuldade para apresentação de sugestões legislativas por parte da sociedade civil organizada fortalece a representação política formal.

Que tipos de Sugestões Legislativas podem ser apresentadas?

Existem vários tipos de sugestão a disposição das organizações da sociedade civil. Uma vez que o cidadão esteja incomodado com alguma situação social, não compreendida adequadamente pela legislação brasileira, pode-se propor soluções de diversas formas. Embora no projeto de criação da CLP enfatizava-se a sugestão de projetos de lei, nem sempre é necessário tal instrumento para resolver as reivindicações dos grupos sociais. Nesta seção se mostra os tipos de sugestão legislativa que pode ser apresentada e suas respectivas competências.

Sugestão de Projeto de lei Complementar: sugerem disciplinar matérias de competência normativa da União (Constituição Federal – CF –, artigos 22 e 24) e relativas às atribuições

legislativas do Congresso Nacional (CF, art. 48). Todavia, dizem respeito apenas àquelas matérias para as quais o texto constitucional tenha exigido expressamente regulação mediante lei complementar (ex: CF, art.192). Não podem disciplinar matérias cuja iniciativa seja reservada a outro Poder. Os Projetos de Lei Complementar sujeitam-se a dois turnos de apreciação e necessitam, para aprovação, dos votos da maioria absoluta. Submetem-se à sanção ou veto do presidente da República.

Sugestões de Projeto de lei Ordinária: sugerem criar leis novas ou alterar leis já em vigor sobre matérias de competência normativa da União e pertinentes às atribuições legislativas do Congresso Nacional. Não podem tratar de matérias cuja iniciativa seja reservada a outro Poder. Os Projetos de Lei Ordinária sujeitam-se, após aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, à sanção ou ao veto do presidente da República.

Sugestões de Projeto de decreto legislativo: sugerem regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, mencionadas no art. 49 da Constituição. Os Projetos de Decreto Legislativo não se sujeitam à sanção do Presidente da República. ex.: sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Sugestões de Projeto de resolução da Câmara dos deputados: sugerem disciplinar, com eficácia de lei ordinária, matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados, ou seja, assuntos de interesse interno, de caráter político, processual e administrativo. O Projeto de Resolução é promulgado pelo presidente da Câmara dos Deputados e não vai à sanção do presidente da República.

Sugestões de Projeto de Consolidação: sugerem a sistematização, a correção, o aditamento, a supressão e a conjugação de textos legais.

Sugestões de requerimento: sugerem a solicitação de audiência pública, depoimento de autoridade ou cidadão para debater matérias que possam contribuir para os trabalhos da CLP, pedido de informação a ministro de Estado sobre determinado assunto de responsabilidade do seu ministério, convocação das autoridades mencionadas no art. 50 da Constituição Federal para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado.

Sugestões de indicação: sugerem a outro Poder, por meio de Requerimento, a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva.

Sugestões de emenda: sugerem a apresentação de emendas às proposições que estejam tramitando em outras comissões ou no Plenário da Casa, para alterá-las ou complementá-las;

Sugestões de Proposta de emenda à Constituição: sugerem alterações no texto da Constituição Federal.

Sugestões de requerimento de Convocação: sugerem a convocação de ministros de Estado ou de quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

Sugestões de requerimento de Criação de Comissão Parlamentar de inquérito: sugerem a criação de CPI para apurar de fato determinado durante prazo definido, sendo suas conclusões, se necessário, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. As CPIs têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Considera-se fato determinado acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão¹².

O que acontece depois que a Sugestão Legislativa é apresentada?

Antes de apresentar os resultados da pesquisa, é fundamental entender o processo de elaboração de leis. Segundo o artigo 254 do Regimento Interno da Câmara Federal, "aplica-se à apreciação das sugestões pela CLP, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei na Comissão". Isso significa que as sugestões de iniciativa da sociedade civil, em geral, recebem o mesmo rito procedimental dos outros projetos de lei da Casa, tais como projetos de lei ordinária e complementar.

Depois de recebida pela CLP, a Sugestão Legislativa é conferida, classificada e numerada. As sugestões de iniciativa de lei propostas pela sociedade devem ser deliberadas na CLP por todos os membros, a partir da consideração do parecer do relator. Se forem aprovadas passam a tramitar sob a forma de projeto de lei de autoria da CLP, com a explícita referência à organização social autora de maneira que qualquer cidadão possa acompanhar. Além disso, a CLP promove sua adequação formal para assegurar as condições de redação técnica para sua tramitação. Quando

¹² A coleta das assinaturas necessárias (1/3 dos membros da Câmara dos Deputados, equivalente a 171 Parlamentares) para o apoio às Propostas de Emenda à Constituição, aos Requerimentos de Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, aos Projetos de Decreto Legislativo para convocação de Plebiscito ou Referendo ficará a cargo da entidade proponente da Sugestão, sendo que o primeiro signatário será o autor do parecer aprovado.

rejeitadas, encerra-se a tramitação da sugestão, possibilitando aos interessados a motivação da decisão do relator.

Ainda sobre as sugestões aprovadas, quando se tratar de Requerimento de Informação a Ministro de Estado e de Requerimento de Indicação, a Mesa diretora da Câmara dos Deputados fará o devido encaminhamento em nome da CLP. Quanto aos Requerimentos de Audiência Pública, de Convocação de Ministro ou outras autoridades e de depoimentos de cidadãos, a própria CLP se encarregará das providências necessárias para a realização do feito.

Quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou despesa pública serão analisadas, na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), quanto a seus aspectos financeiros e orçamentários públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. A proposição também é distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O Projeto de Lei de autoria da Comissão de Legislação Participativa depende de análise do Plenário da Casa, mesmo que já tenha sido aprovado pelas comissões temáticas constantes do despacho da Secretaria Geral da Mesa. Dessa forma, quando aprovado nas comissões, é encaminhado à Mesa para ser incluído na Ordem do Dia do Plenário da Câmara dos Deputados para discussão e votação. Se aprovada, a proposição é remetida ao Senado Federal para deliberação. Se for emendada no Senado, ela retornará à Câmara dos Deputados para apreciação das emendas.

RESULTADOS

Nesta seção do trabalho será apresentado os resultados da pesquisa. Vamos tentar responder a seguinte pergunta: em que medida as sugestões à CLP se tornam leis? Quais assuntos são mais demandados pela SC? Qual a atual situação das sugestões? A análise dos resultados se fundamenta em duas etapas. A primeira corresponde a observação da sugestão na CLP, onde as diversas sugestões iniciam suas tramitações. A segunda etapa se dá fora da CLP, em relação as sugestões aprovadas convertidas em PL.

Passemos então à descrição dos resultados. Na tabela 1 vemos a quantidade de sugestões apresentadas até o final de 2012. Embora se esperasse uma participação crescente da sociedade

civil, não podemos afirmar que durante os anos houve um crescimento contínuo de oferecimento de sugestões. Na verdade temos uma oscilação entre os anos, cujo pico se encontra no ano de 2005.¹³

Ainda sobre a tabela 1, podemos vê que a sociedade civil se interessa mais relativamente pela propositura de propostas de lei nos primeiros anos. No total as propostas de lei representam 80%, enquanto os requerimento , as sugestões que tratam sobre resolução, decreto legislativo e emendas correspondem a uma parcela muito pequena do total.

Tabela 1. Sugestões legislativas encaminhadas entre 2001 e 2012

Ano	Propostas de lei	Requerimento	Resolução	Decreto	Outros	Total
2001	22		1	1	1	24
2002	51	4		1	3	59
2003	55	2				57
2004	18		1		9	28
2005	97	8			1	106
2006	64	4	1			69
2007	83	7			1	91
2008	21	10				32
2009	48	19				67
2010	35	24				59
2011	24	15			1	40
2012	12	4				16
Total	530	97	3	2	15	647

Fonte: elaboração do autor

A partir de 2009, percebe-se o aumento de requerimentos pedidos pela sociedade civil comparativamente as propostas de lei. Os requerimentos, nos anos 2009 e 2012 passam a representar em relação ao total respectivamente 28% e 25%, enquanto em 2010 foi 40% e 2011 é

¹³ Em 2005 muitas sugestões, especificamente 38, foram devolvidas aos autores, sendo declaradas prejudicadas.

37,5%. Em muitos destes casos, a sociedade civil optou pela requerimento em favor de realização de audiências públicas e reuniões.

Na tabela 2 temos o número de sugestões aprovadas por ano segundo dois tipos: propostas de lei e requerimento. Neste caso, como os outros tipos de sugestão correspondem a uma parcela bem pequena, apenas 2,7% do total, foram desconsiderados na avaliação da primeira etapa, no interior da CLP. Tal ausência não compromete a avaliação dos resultados porque até 2012 a sociedade civil priorizou suas sugestões em propostas de lei e requerimento. Desta forma, a partir de agora quando se falar em sugestão estamos referindo a propostas de lei e requerimento.

Tabela 2. Sugestões da Comissão de Legislação Participativa entre 2001 a 2012

	Proposta de lei	Requerimento	Total
Aprovadas	183	74	257
Arquivadas	331	18	349
Em tramitação	16	5	21
Total	530	97	627

Fonte: elaboração do autor

Na tabela 2 temos a situação das sugestões referentes a propostas de lei e requerimento que passaram pela CLP até 2012. Pode-se verificar que mais da metade 55% são rejeitas logo na primeira etapa da tramitação na CLP e 40% são aprovadas, podendo seguir sua tramitação. A última categoria "em tramitação" refere-se as sugestões que ainda necessitam de deliberação na CLP. Neste caso, no acompanhamento das sugestões percebeu-se que as sugestões "em tramitação", 16 propostas de lei e 5 requerimentos, são justamente aquelas que foram encaminhadas em 2011 e 2012.

O número de sugestões aprovadas pode induzir a percepção de que todas elas se tornaram lei. Porém como se mostrou acima, a situação da sugestão da tabela 2 corresponde a primeira etapa em que se delibera na CLP. Por isso, podemos afirmar que o número de aprovados na primeira etapa não corresponde a resultados efetivos em política pública para a sociedade civil.

O objetivo da pesquisa não é explicar as razões da alta rejeição das Sugestões legislativas na CLP. No entanto, podemos perceber através da leitura dos pareceres que elas são rejeitadas, em grande parte, devido ao seu conteúdo inconstitucional. Em outras vezes não correspondem aos

interesses dos parlamentares membros da CLP, isto é, não compõe os elementos necessários para se integrarem a agenda política da Casa.

É importante notar que os requerimentos tem uma receptividade maior em relação as propostas de lei na CLP. Observa-se a aprovação de 76% e a rejeição de 18,5%. Esse resultado ajuda a explicar porque a sociedade civil a partir de 2009, muitas vezes, optou pela sugestão do tipo requerimento. Trata-se de um recurso que embora não modifique o ordenamento jurídico, possibilita iniciar no Parlamento discussões através de audiências públicas acerca de assuntos importantes para a sociedade civil.

Tabela 3. Sugestões apresentadas a CLP por assunto entre 2001 a 2012.

Assunto	Proposta de Lei	Requerimento	Total
Justiça	89	12	101
Cidade	51	7	58
Trabalho	75	12	87
Saúde	8	3	11
Direitos humanos	17	19	36
Meio ambiente	12	2	14
Educação	28	5	33
Segurança	64	4	68
Assistência social	19	—	19
Reforma política	69	16	85
Economia	54	6	60
Outros	44	11	55
Total	530	97	627

Fonte: elaboração do autor

Na tabela 3 vemos a distribuição das sugestões apresentadas a CLP por assunto. Podemos verificar que o assunto mais demandado pelas sugestões é Administração e Acesso a Justiça com 16%. Destaca-se também Trabalho e Previdência Social e Reforma Política com 13% cada uma. Em relação ao Requerimento chama a atenção a quantidade de sugestões relacionadas a Direitos

Humanos e Reforma Política, respectivamente 19,5% e 16,4%. Pôde-se observar que esses temas, tão importante para a sociedade civil, a partir de 2009, são crescentemente requeridos através de audiência pública.

Tabela 4. Propostas de lei remetidas a CLP por assunto entre 2001 a 2012.

PROPOSTAS DE LEI

Assunto	Aprovada	Arquivada	Tramitação	Total
Justiça	20	68	1	89
Cidade	15	33	3	51
Trabalho	30	42	3	75
Saúde	3	5	-	8
Direitos humanos	7	9	1	17
Meio Ambiente	5	6	1	12
Educação	9	18	1	28
Segurança	22	40	2	64
Assistência Social	6	12	1	19
Reforma Política	22	44	3	69
Economia	23	31	-	54
Outras	21	23	-	44
Total	183	331	16	530

Fonte: elaboração do autor

Na tabela 3 vemos a situação atual de todas as sugestões aprovadas na CLP. Trata-se aqui do principal achado da pesquisa, pois podemos verificar quantos sugestões, de fato, se tornaram leis ou tiveram seus requerimentos aprovados efetivamente. Não só isso, pode-se observar também o alto número de projetos de lei que ainda estão tramitando, alguns há vários anos.

Tabela 5. Sugestões aprovadas na Comissão de Legislação Participativa entre 2001 a 2012.

	Proposta de Lei	Requerimento	Total
Aprovadas	2	61	63
Arquivadas	26	4	30
Em tramitação	153	9	162
Total	183	74	257

Fonte: elaboração do autor

Quando se olha essa tabela chama atenção a baixa aprovação das propostas de lei, apenas 2 no universo de 530 encaminhados. A participação da sociedade civil na produção de lei não consegue até então materializar suas sugestões em política pública. Mesmo que boa parte esteja ainda tramitando, 83%, com potencial de algum dia se tornar lei, o número de aprovados é pequeno em doze anos de atividade.

Quais sugestões se tornaram leis? A primeira sugestão que se tornou lei foi justamente a primeira apresentada a CLP. A sugestão 01/2001, transformada em Lei Ordinária 11419/2006, foi encaminhada pela Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE, dispondo sobre a informatização do processo judicial e outras providências. A segunda sugestão, que se tornou lei ordinária 12694/2012, foi apresentada em 14 de novembro de 2006 também pela AJUFE, tratando das normas de processo e julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes de competência da Justiça Federal praticados por grupos criminosos organizados e outras providências.

É importante destacar que as sugestões convertidas em lei tem a mesma origem: AJUFE. Esse resultado não aparece por acaso. Primeiro, a AJUFE propôs nas duas ocasiões sugestões cujos conteúdos estão amparados pela Constituição Federal, obedecendo os critérios exigidos pela CLP. Mas, mais importante que isso, pode-se dizer que a AJUFE representa uma instituição da sociedade civil com significativa capacidade de acompanhar e pressionar a aprovação de suas

Segundo o modelo da centralidade a intensidade da participação varia conforme a posição social do indivíduo ou organização social. Em outras palavras, quanto mais central dentro da estrutura social maior a capacidade de participação. A AJUFE, neste caso, detém maiores recursos materiais e simbólicos do que boa parte das instituições da sociedade civil, pois ocupa uma posição importante como representantes dos juízes federais do Brasil. A partir disso, pode-se encontrar maior facilidade em vê aprovadas suas sugestões legislativas.

Apesar disso, a aprovação das duas propostas da AJUFE também mostra que a tramitação pode demorar vários anos até sua conversão em lei. No primeiro caso, o encaminhamento se realizou no dia 5 de setembro de 2001 e só foi sancionada em 19 de dezembro de 2006. No segundo caso, foi apresentada no dia 14 de novembro de 2006 tornando-se lei em 19 de novembro de 2012. Como pôde-se vê a tramitação de qualquer sugestão, mesmo encaminhada por instituições com maior capacidade de acompanhar e pressionar, leva vários anos.

Esta é a situação da grande maioria das sugestões aprovadas na CLP, principalmente daquelas apresentadas nos primeiros anos, que estão aguardando alguma deliberação definitiva. Só para citar um exemplo, no ano de 2001 temos sete projetos de lei prontos para pauta do plenário, ou alguma Comissão específica, ou à espera de definições na Mesa da Câmara. Portanto, podemos dizer que as sugestões legislativas aprovadas pela CLP passam por um processo legislativo demorado.

A questão é saber se esse tempo contribui para os representantes com ganho informacional. Segundo a teoria informacional, é de interesse coletivo que as decisões do Legislativo sejam bem informadas em relação a política adotada e seus resultados. Limongi mostra que para o modelo informacional "quanto maior a quantidade de informação tornada pública via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão". (Limongi, 1995 p.22). Desta forma, o longo prazo para aprovação de determinado PL de autoria da sociedade civil poderia ser explicado através do interesse em acumular mais informação.

Há outras explicações para as sugestões estarem paradas há vários anos em algum lugar do processo legislativo. Para Limongi e Figueiredo o Executivo tem o poder de agenda a partir do qual tem a possibilidade de determinar quais propostas entrarão em pauta e quando serão apreciadas pelo Poder Legislativo. Eles dizem:

"O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários". (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 22-23).

O executivo exercita seu poder de agenda por meio de medidas provisórias. Figueiredo e Limongi mostram que o governo fez extenso uso das MPs, tanto para assuntos de relevância e urgência, quanto para tocar o dia-a-dia do governo e administração do Estado. A reação do Congresso ao uso desse instrumento, de maneira geral, foi dócil. Raramente questionou a admissibilidade das MPs emitidas, ou seja, não contestou o juízo do executivo quanto à sua relevância e urgência, e aprovou a grande maioria delas.

Por tudo isso, torna-se difícil inserir na agenda política sugestões da sociedade civil. As sugestões apresentadas a CLP, em grande parte, não se mostra com capacidade de gerar mobilização política de grupos ou atores com forte atuação pública. Por conseguinte, ficam à espera de alguma situação social nova que possa desencadear sua inserção no debate público. Enquanto isso os parlamentares as utilizam, sobretudo, para ganhar mais informação, apensando-as a outros PL.

CONCLUSÃO

A CLP representa uma conquista da Democracia Participativa ao facilitar a participação da sociedade civil no processo legislativo. Essa iniciativa consegue encurtar a distância que separa representantes políticos e a sociedade. A partir da criação da CLP, não é mais necessário a reunião de mais de um milhão e trezentas mil assinaturas para encaminhar um projeto de lei ao Parlamento. A sociedade civil pode apresentar sugestões legislativas com menos custos, sendo debatida na Câmara Federal.

Esse mecanismo participativo possibilita um relacionamento intraparlamentar entre as organizações da SC e os congressistas, capaz de fortalecer a representação política formal, porque amplia os canais de comunicação de interesses presentes na sociedade. Não só isso, promove constante educação política aos atores participativos e legitima ainda mais as decisões tomadas no espaço público, porque os diretamente interessados se sentem pertencidos ao processo legislativo.

Observou-se que na primeira etapa, no interior da CLP, muitas sugestões são arquivadas por consequência da sua inconstitucionalidade e por não pertencerem à agenda política dos membros da comissão. Aquelas que são aprovadas, a grande maioria, especificamente 83 %, tramitam vários anos sem resultarem, até então, em novas legislações. Por isso, consideramos baixo o número de sugestões convertidas em lei.

Nos doze anos de atividade da CLP, só duas sugestões legislativas, na forma de projeto de lei ordinária, foram sancionadas. As duas tiveram a mesma origem: AJUFE. Essa situação pode ser explicada pelo modelo da centralidade que propõe que a intensidade da participação varia conforme a posição social do indivíduo ou organização social, isto é, quanto mais central dentro da estrutura social maior a capacidade de participação. Portanto, a AJUFE detém maiores recursos materiais e simbólicos, que possibilitam um capital de autoconfiança capaz de acompanhar e pressionar a aprovação de suas sugestões.

Ademais, o Executivo tem o poder de agenda no Legislativo, pois, muitas vezes, determina quais propostas entrarão em pauta e quando serão apreciadas pelo Poder Legislativo. Desta forma, as sugestões legislativas não mobiliza a atenção dos parlamentares, especialmente os líderes

partidários, de maneira a serem definitivamente deliberadas. Parece mais um meio de conseguir informações para outros projetos de lei, sendo portanto apensadas.

Apesar desse baixo número de aprovados, observou-se também que as sugestões encaminhadas pela AJUFE levaram mais de 5 anos. A teoria informacional diz que as decisões públicas ganham em qualidade se estiverem baseadas no maior número de informação possível. As duas sugestões aprovadas tramitaram por vários anos. A sugestão número 1/2001 foi encaminhada no dia 5 de setembro de 2001 e só foi sancionada em 19 de dezembro de 2006. A segunda que se tornou lei foi apresentada no dia 14 de novembro de 2006 tornando-se lei em 19 de novembro.

Esses resultados, o baixo número de sugestões convertidas em leis, e o longo período de tramitação, não nos permite afirmar que a CLP fracassou. Práticas participativa numa instituição representativa, como o Parlamento, se realiza de várias outras formas (inclusive de maneira informal) e necessita de maior tempo para se consolidar. Ademais, a CLP contribui de várias outras formas, além da apreciação das sugestões, para a participação cidadã: audiência pública, seminários, publicação de relatórios, banco de ideias etc.

É preciso dizer também que são poucos os investimentos em campanhas de publicidade sobre às prerrogativas da CLP. Deve-se fazer um esforço para ampliar as CLPs nos Estados e Municípios, onde os cidadãos encontram mais facilidade para participar. A sociedade deve ter a sua disposição mais instrumentos de participação na formulação de leis, pois contribui para a formação cidadã do indivíduo e o fortalecimento da representação política.

Referências

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Coord.). Sistema político brasileiro: uma introdução. [2. ed.]. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2007. 494 p.

BOBBIO, N. ESTADO, GOVERNO, SOCIEDADE: para uma teoria geral de Política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções n. 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 24, 37 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15 de 96; 33, de 1999; e 11 de 2000. - 5. ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Cartilha de orientação para o exercício do direito de participação junto ao Poder Legislativo. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001-a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno da Comissão de Legislação Participativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Legislação Participativa, 2004- a.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GRAMSCI, Antônio. Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

MANIN, Bernard. “O princípio da distinção”. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4. Brasília, 2010, no prelo.

MILL, John Stuart. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: Instituição Brasileira de Difusão Cultural, 1964. 236 p.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIZZORNO, Alessandro. A Participación y cambio social en la problemática contemporânea. Ed. Siap-Planteos, 1966.

QUADROS, T. Mudanças no cenário político-econômico contemporâneo e impacto sobre as ONGs. In: Anais da EnANPAD 1998. Rio de Janeiro: ANPAD, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social e outros escritos. São Paulo: Cultrix, 1965?. 235 p.

SENADO FEDERAL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

